Background Paper

BP-242E

TELEVISION AND THE HOUSE OF COMMONS

James R. Robertson
Law and Government Division

March 1990
Revised May 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-00324/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No.

ISBN

YM32-2/242-1991E
0-660-14111-6

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TELEVISION AND THE HOUSE OF COMMONS

INTRODUCTION

Broadcasting of the proceedings of the Canadian House of Commons began in the autumn of 1977 after years of study and debate. At that time, the Canadian House of Commons was a pioneer in this area, since very few legislatures then permitted cameras to film their proceedings, except for special events. The idea of gavel to gavel coverage was unique.

Today, legislatures in over 80 countries permit some form of broadcasting of proceedings.(1) The success of the Canadian experiment has inspired other legislative bodies to allow broadcasting, with the House of Commons providing the model. At the same time, many of these legislatures have gone beyond the Canadian precedent, either because they have learned from the Canadian experience, or because they have different traditions, concerns or priorities. In comparison, the broadcasting of the Canadian House of Commons now appears somewhat narrow and stilted.

In 1989, a major review of the broadcasting of the Canadian House of Commons was conducted. The Canadian cable industry and the Canadian Broadcasting Corporation had jointly proposed a new public affairs channel to be known as CPaC. This specialty cable channel would replace the existing parliamentary channel, and would incorporate the proceedings of the House of Commons, as well as the proceedings of committees, if available. The balance of the broadcast time (which is currently unused) would be filled with public affairs programming, such as the proceedings of provincial legislatures and committees, royal commissions and judicial

---

(1) See Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, Second Edition, New York, 1986, Table 27, "Broadcasting/Telecasting of Parliamentary Debates," p. 807-831.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

inquiries, as well as call-in shows and so forth. In connection with this application, the House of Commons Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business undertook a major study of broadcasting of Parliament. Its report, *Watching the House at Work,* which was tabled at the end of December 1989, recommended that the CPaC application be endorsed, that the rules for the broadcasting of the House of Commons be relaxed, and that electronic media be permitted to broadcast committee proceedings.

The work of the Standing Committee caused Members of Parliament, the media, and the general public to re-evaluate the role and purpose of broadcasting of parliamentary proceedings. While a small minority of people, including some Members, still oppose the presence of television cameras in the chamber, the vast majority of Canadians accept parliamentary coverage as an important and very desirable service, if not a right to which they are entitled. The notion that the televising of the House of Commons could be terminated is probably not politically feasible. The expectations of the public, the desire for openness in government, and the important role that television plays in modern political life have removed this option.

Television today is viewed as a necessary and essential part of the House of Commons. The process whereby this enormous change occurred over such a short period of time, and the changes it has wrought in the House of Commons and in how Canadians perceive their elected representatives are some of the issues that will be addressed in this paper. The paper will also review some of the challenges that lie ahead.

THE DEVELOPMENT OF TELEVISION AND RADIO BROADCASTING

The general question of radio and television broadcasting of the Canadian House of Commons was referred to the Standing Committee on Procedure and Organization in 1970, following debates in the House in 1967 and 1969. The Committee's report was tabled on 30 June 1972. It was comprehensive but somewhat cautious; the Committee summarized the arguments for and against televising debates of the House of Commons and its

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

committees, and detailed the various alternatives to and inherent limitations of each. The Committee opted for an "electronic Hansard" approach to any televising of parliamentary proceedings; rather than journalistic coverage, radio and television broadcasting should be a faithful record of the proceedings and debates of the House in the same sense as is the Official Report of Debates or Hansard. This fundamental recommendation of the Committee on Procedure and Organization has been the cornerstone of all subsequent decisions on the broadcasting activities of the House of Commons.

A federal general election in 1972 intervened before the recommendations in the Report of the Standing Committee on Procedure and Organization could be considered or implemented. Following the election, the Canadian Broadcasting Corporation conducted a feasibility study. Eventually, a motion was introduced in the House by the government on 24 January 1977. In essence, after some amendment, the terms of the motion were to approve broadcasting by radio and television of the proceedings of the House of Commons and its committees, on the basis of the principles governing the publication of Hansard, and to establish a special committee under the chairmanship of the Speaker which would supervise its implementation. The motion was adopted, without a recorded division, on 25 January 1977, and the Special Committee was set in motion.

Early on, the crucial decision was taken that the control of the system was to remain with the House, and under the direct supervision of the Speaker, acting on behalf of all Members. The actual implementation of the system took place during the summer recess in 1977, so that broadcasting could commence when Parliament resumed at the end of October. As there were few precedents, the Special Committee was charged with making the necessary decisions about the placement of cameras, lights, and other associated matters.

Members of Parliament were concerned about the effect that television would have on the House's proceedings; there was, for instance, a fear that tapes could be used out of context to embarrass a Member or to misrepresent what went on in the House.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

At the outset, the guidelines given to the staff regarding camera shots and so forth were word-of-mouth and fairly loose and unrestricted. Problems soon developed, however; as John Fraser, the current Speaker of the House, once explained it, "the directors saw the proceedings through the eyes of experienced professionals trained to produce good television. Like Foster Hewitt on *Hockey Night in Canada*, their eyes followed the puck, an approach that did not sit well with Members, especially, when their team was scored against." The result was that the Speaker was inundated with complaints from Members on both sides of the House.

This led to a series of changes which, while individually quite minor, have collectively created a very restricted broadcast format. Specifically, camera shots of Members are generally limited to the torso and head, and the cameras take their cue from the Speaker, showing only those individuals who are formally recognized by him, and reverting to the Speaker at all other times.

The main object of broadcasting parliamentary debates is to give listeners and viewers a direct and first-hand experience of Parliament at work, as opposed to what they would otherwise receive from news reports or commentaries prepared by journalists. Traditionally, the proceedings of Parliament have been open to the general public, but for most Canadians, the opportunity to sit in the galleries and watch the proceedings live is rare; television and radio broadcasting makes parliamentary proceedings accessible to many more people.

In Canada, the presence of an extensive cable television system has helped in distributing broadcasts of the House of Commons proceedings. The Canadian Broadcasting Corporation takes the signal provided by the House of Commons, and arranges its distribution via satellite to cable companies and individual satellite dish owners across the country. The cable companies in turn make the parliamentary channel available to their subscribers as part of basic cable service. Because of the widespread cabling of Canadian households, this is an extremely efficient and effective way to make the proceedings of the House of Commons available to most Canadians.

The result is that most Canadians have the option of watching the verbatim proceedings of the House of Commons. There is a small but dedicated audience that watches the proceedings on a regular basis. Other people tune in occasionally or watch debates of particular interest to them.

THE EFFECT OF BROADCASTING ON THE HOUSE OF COMMONS

Proposals to broadcast parliamentary proceedings have generally been received with caution by politicians. The enormous importance of television in our political system is a relatively recent phenomenon. In the early 1970s, many politicians did not appreciate or want to encourage the role played by the electronic media. Many Members of Parliament were not convinced that the status of Parliament would be enhanced by broadcasting its debates. There were also concerns that the ultimate effect might be to make Parliament's proceedings appear mannered and trivial, that television would adversely affect the procedures and proceedings of the House, and that Members would play to the cameras.

A 1973 article, for instance, discussed a number of issues related to the broadcasting of Parliament: the trivializing effect of television, its visual distractions and distortion of reality, its impact on the French-English question, and Marshall McLuhan's suggestion that television would drive home Parliament's obsolescence. As the author of the article noted, the fundamental questions about whether television and parliamentary proceedings were meant for each other had seldom been addressed: "Is the nature of television as a medium of communication compatible with the nature of Parliament as an institution? Would television coverage of the Commons help or hinder popular understanding of, and participation in, Canadian politics?"(2)

The experience of the Canadian House of Commons with television since 1977, as well as the experience in other jurisdictions,

---

(2) Peter W. Johansen, "Televising Parliament: What the Commons Report Left Out," *Journal of Canadian Studies*, November 1973, Volume VIII, Number 4, p. 39-51, at p. 40-41.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

may assist in answering such questions, although little empirical study or other analysis has been done as yet.

Many Canadians are critical of politicians, and dislike what they see on television. Time and again, people criticize the childishness or irrelevance of politicians, and their behaviour in the House of Commons. Many viewers are fully aware of the tactics employed by Members, such as congregating behind a speaker to make the House look full, and feel that such, tactics are juvenile. Whether public attitudes to federal politicians and to Parliament have been exacerbated or not by the presence of television is difficult to say. Its criticisms may be rather attributable to the general cynicism that the public feels about its political leaders. Faced with the prospect of losing the parliamentary channel, however, many Canadians react strongly, saying that it is extremely important that they be able to follow the proceedings.

Broadcasting has affected the House of Commons in a variety of ways. The Clerk of the House of Commons at the time of its introduction, Alistair Fraser, concluded that many of the difficulties anticipated did not arise, or turned out not to be as formidable as had been feared. "The concern over the possible rush of prima donnas anxious to usurp the floor has not occurred. Speeches remain much as they were -- neither brighter nor duller. Attendance in the House has not increased or decreased. In general, things remain very much as they were."(3) These sentiments were echoed by James Jerome, the Speaker of the House at the time of the introduction of broadcasting; he told the staff of the United States House of Representatives Rules Committee on 29 January 1978, shortly after the introduction of television, that he didn't think that it had changed the House substantially. "I am saying, to those who harboured any fears about what it might do, they can relax a little because the presence of the cameras does not change the House or its work in a very substantial way." He was, however, aware of some changes:

---

(3) Alistair Fraser, "Televising the Canadian House of Commons," *The Table*, 1979, Volume XLVII, p. 66-71, at p. 70.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> I do see some changes in style, but I think that it is quite natural.... Members attempting to adjust their style of debate asking or responding to questions in order to be more effective on television. But I think that is to be expected and in any case it is probably a change for the better. In terms of behaviour generally and decorum, it's a little too early to see changes in that direction.(4)

Testifying before the Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business in October 1989, Mr. Pat Nowlan remarked: "I am not disappointed with television and it has definitely changed the decorum of the House for the better...."

Some of the changes have been relatively minor. The attire of Members is said to have improved, and certain colours and clothes (such as blue shirts) are popular because they look good on television. The old tradition of thumping on desks has been replaced by more the more genteel (and more photogenic) hand-clapping. Members tend to cluster around the person speaking, so as to give the impression that the chamber is full; and Members have to be careful that they do not doze off, have inappropriate expressions on their faces, or bury their heads in a newspaper if they are near someone who is speaking.

Many people attribute the increased importance (and, to some, irrelevance) of Question Period to the introduction of television. It is felt that the constant need for a "15-second clip" or "sound bite," and the dramatics that are provided by Question Period, have enhanced its visibility out of all proportion to its value. Whether such criticisms are supported by the evidence is not entirely clear. Question Period tends to receive considerable attention, whether it is televised or not: it deals with topical issues, consists of a dialogue of sorts rather than long speeches, and is good political theatre. It is also the one time of the day when the House is full, and when the party leaders are in attendance. Moreover, most viewers, if they watch only part of the proceedings of the House, will turn on Question Period.

At the same time, it should be noted that the broadcasting of Parliament has greatly assisted the news-gathering task of the media.

---

(4) *Ibid.*, p. 71.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Before the introduction of television, most news reports relied on Members repeating their speeches or comments outside the House of Commons. Today, it is far more likely that actual audio-visual clips from Question Period or debates will be used in news reports.

FUTURE BROADCASTING OF PARLIAMENT

As indicated above, the CPaC proposal of the Canadian cable industry and the CBC precipitated a wide-ranging review of the broadcasting of the House of Commons. After twelve years of broadcasting, it was opportune and appropriate to re-evaluate and re-assess the experience, and to consider possible changes.

The Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business spent nine months in 1989 studying the whole question of broadcasting and the House of Commons. The Committee heard from numerous witnesses, consulted extensively, and travelled to Washington and Toronto to see the broadcasting operations of the U.S. Congress and Ontario Legislature respectively. The Committee issued two interim reports, with its final report being tabled in December 1989.

During the course of the Committee's deliberations, a number of major issues were identified. One of these involved the restrictions on camera angles and shots. While some observers strongly supported retention an "electronic Hansard," others argued that a more flexible approach was needed. It is safe to say that that in 1977 Members would not have agreed to the introduction of television without the safeguards inherent in an "electronic Hansard." There were fears that the training of television cameras on empty seats or on MPs in unflattering situations would not be productive of an accurate or positive public perception of the House. As early as 1979, however, there was pressure, particularly from broadcasters, for freer and more relaxed coverage, with more wide-screen shots and other camera angles.

The effect of rather stringent guidelines and policies for the broadcasting of parliamentary proceedings -- while similar to Hansard -- has been criticized as being dry and stilted. The limitations of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

present approach are clear, since they prevent much of the drama and atmosphere of the House from being conveyed and many events of major interest from being shown. At the same time, the proceedings of the House of Commons are not designed as entertainment, nor are they staged for the benefit of viewers. Proponents of each of the two basic approaches -- an "electronic Hansard" or a news-orientated record -- both have strong arguments in their favour. At the same time, it may also be possible to achieve some compromise -- to loosen up the existing restraints, without sacrificing the serious intent of the exercise.

In its December 1989 report, the Standing Committee concluded that the present guidelines for the televising of the House of Commons are unnecessarily strict. It felt that so long as television does not interfere with the proceedings, or distort the facts, there are no valid reasons for unduly restricting the cameras. Rather than attempting to formulate detailed rules or policies, however, the Committee recommended that responsibility be delegated to the producers or programming directors. As professionals, these individuals would be expected to use their judgment as to the most appropriate camera angle or shots. Their job, as the Committee expressed it, would be to convey the full flavour of the House of Commons, and to ensure that parliamentary broadcasts provide a dignified and accurate reflection of the House.

It has been pointed out that more creative camera angles or shots could be used very effectively. Viewers would be able to appreciate the proceedings more fully if certain techniques were used. Not all of these will be appropriate or possible, but consideration should be given to them. For instance, split screens, wide-angle shots, over-the-shoulder and reaction shots could be usefully employed in certain situations. At the same time, it must be recognized that there are limited opportunities for different camera angles in the House. Some flexibility in shots can be usefully employed to show the context, such as where a Member sits in relation to others. Other techniques such as split screens are inherently difficult to use and in fact are seldom employed even in legislatures where they are permitted.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It should be noted that the Standing Committee anticipated that the programming director and producers would report to the Speaker, and be subject to the overall direction and supervision of a committee of the House of Commons (and, through it, to the whole House). Thus, the House would continue to control the broadcasting of its proceedings.

Another issue that the Standing Committee addressed involved the broadcasting of committee proceedings. Much of the work of parliamentarians, is done in committees, whose importance has been greatly enhanced as a result of the procedural reforms that grew out of the 1985 McGrath Report.

Interestingly, the 1977 House of Commons motion on broadcasting provided for radio and television coverage of committees. The special committee set up to oversee the introduction of broadcasting, however, frankly observed in one of its reports that the concept of an "electronic Hansard" might not be applicable to committees. It concluded that it would be contrary to the order of the House that any committee coverage be undertaken prior to consideration and authorization by the special committee. It was noted that there was also the problem of selection, as many committee meetings are scheduled concurrently.

The idea of televising committee meetings appeared to disappear for a while, but it has resurfaced in recent years. Since 1977 several committees have received special permission for broadcasting from the House of Commons, but this was done on a single issue basis. The Special Joint Committee on the Constitution of Canada in 1982, the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the 1987 Constitutional Accord, the Standing Committee on Finance's hearings on the proposed Goods and Services Tax in 1989, and the Standing Committee on Communications and Culture's 1989 hearings on certain order in council appointments to several cultural agencies were all broadcast. In all these cases, special permission of the House was required in order to allow cameras into the committee rooms. As the Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business observed, the general consensus about these experiments has been positive; journalists and ordinary Canadians have expressed their appreciation at having electronic access to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

such committee hearings. The politicians involved have also been favourably impressed, and further requests for permission to televise committees have been made.

The Standing Committee recommended that each committee of the House of Commons should determine whether any meeting or meetings would be open to the electronic media; each committee could impose any arrangements that it deemed necessary to ensure the decorum of the meeting. Fixed camera positions, existing lighting and audio system and other guidelines could be imposed, so as to respect the spirit of an "electronic Hansard" and to minimize the disruption to the meeting. Such guidelines have been successful in other jurisdictions where legislative committees are telecast, and have been applied to the broadcasting of the hearings of royal commissions and judicial inquiries. Indeed, it was journalists themselves who proposed that reasonable guidelines be imposed.

Very important work is carried on in committees, and the Standing Committee felt that it was unfortunate that Canadians are denied the opportunity to see this. One of the reasons that the House of Commons itself is often empty is that Members are at committee meetings, so that it is only by televising both parliamentary and committee proceedings that Canadians will see the whole picture. It has been suggested that one of the reasons that Question Period is emphasized so much by the media is that the other work of parliamentarians, especially committee work, cannot be broadcast.

Committee meetings tend to be relatively informal and collegial; there is some concern that this will change if cameras are allowed in, but the Standing Committee felt, on the basis of the experience elsewhere, that such fears were groundless. Question Period and other House proceedings tend to involve government ministers, and a few other Members of Parliament, whereas the televising of committee work would enable Canadians to see ordinary Members of Parliament at work.

It is interesting that, in the United States Congress and other legislative bodies, the broadcasting of committee meetings was permitted long before that of the legislature's proceedings. The print media have the right to attend public meetings, take notes and report on

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

what is being said and done. As the Standing Committee's report noted, "On the basis of equity, it is argued that the electronic media should be entitled to use the tools of their trade."

Besides assisting the press to gather news, the televising of committee meetings would also allow Canadians to follow specific issues or concerns; much of the work that is done by committees is either not reported extensively or summarized and filtered through the media. The CPaC proposal would involve the broadcasting of gavel to gavel coverage of selected committee hearings. This is similar to the C-SPAN cable channel in the U.S., which televises congressional committees. The Special Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business suggested that, if funds were available, two committee rooms should be equipped for broadcasting. Committees meeting in these rooms would be televised as part of the CPaC programming. The Committee felt that the chairmen of the committees would be able to sort out scheduling and the selection of committees, but that, in the event that they were unable to do so, a committee of members would be able to arbitrate.

RECENT DEVELOPMENTS

The report of the Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business was not concurred in by the House of Commons, although a motion was passed endorsing the CPaC proposal in principle. Meanwhile, the Standing Committee (renamed the Standing Committee on Privileges and Elections) tabled a number of reports on various enhancements to the Parliamentary Channel, including the daily rebroadcasting of House proceedings to capture more viewers, the telecasting of informational videos, and the provision of information about parliamentary committees. Many of these proposals were endorsed by the House, and introduced on an interim basis.

The hearing by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission of the CPaC application was postponed a number of times. When the CBC's licences for the service came up for renewal, the CRTC indicated that it wanted to deal with the CPaC proposal, or a fresh application from the CBC, within six months.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On 29 November 1990, however, the President of the CBC, Mr. Gérard Veilleux, told the Standing Committee on Privileges and Elections that due to budgetary constraints, he would be recommending to the Corporation's Board of Directors that the CBC discontinue its funding of the expenditures of the Parliamentary Channel as of 1 April 1991, the start of the new fiscal year. Subsequently, on 5 December 1990, the CBC announced various cutbacks and closures. The news release included the following statement:, "The Corporation has also indicated to the government that it is no longer able to bear the cost of operating the English- and French-language parliamentary channels. The government will seek the views of the Speaker of the House and consider means of maintaining the service."

Subsequently, the Board of Internal Economy of the House of Commons considered a number of options for the continued broadcasting of parliamentary proceedings. In March 1991, the Board invited proposals from interested and qualified parties to operate a national satellite distribution network for the daily televised proceedings of the House of Commons. It indicated that it was interested in receiving proposals for each of the following: the continuation of a service similar to that being offered currently; the provision of a reduced service; and an enhanced version of the service. According to the Board: "A reduced service could be based on a more economical approach to providing the service by using, for example, only one transponder. An enhanced service could include additional non-partisan public affairs programming during times when the House is not sitting."

The deadline for submitting proposals was 1 May 1991. The Board of Internal Economy indicated that it would assist any proposal that it accepted with submissions to obtain a broadcast licence to operate the service as well as to obtain the necessary satellite transponders.

In order to avoid any interruption of the broadcast of House proceedings, the Board entered into a one-year contract with the CBC, to continue its operation of the service, beginning 1 April 1991. Under the new arrangement, the CBC has been asked to distribute the proceedings of the House using one satellite transponder only. This will still allow the distribution of the proceedings in English and French with floor sound and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sign language, but will mean the end of the televised introductions. These changes to the format are due to be introduced during the summer of 1991.

This interim arrangement allows other proposals to be developed and approved. The contract with the CBC contains an opting-out clause that will allow the House of Commons to terminate the agreement on 90 days' notice to the CBC.

Meanwhile, on 11 April 1991, the House of Commons adopted amendments, to the Standing Orders. For the first time, these included provisions for committee proceedings to be broadcast. The changes provide for two options: first, the meeting can be filmed by House of Commons personnel and broadcast as part of the parliamentary channel; and, second, the electronic media can be present during a meeting and film or record the proceedings for their own use.

Under the new Standing Orders, if a committee wishes to have the House of Commons Broadcast Unit broadcast its proceedings, it will have to obtain an order from the House, as at present. The electronic media, however, can be allowed to cover committee proceedings without obtaining the consent of the House. The Standing Committee on House Management will develop experimental guidelines for the broadcasting of committee proceedings by the media, and after these are concurred in by the House of Commons, any committee may, by majority vote, permit its proceedings to be broadcast.

While some concern was expressed by opposition Members about this rule during the debate over the new Standing Orders, it is consistent with the spirit of the Privileges and Elections Committee recommendation. As support and opposition for the broadcasting of committee proceedings crosses party lines, much will depend on the membership of individual committees.

Two court decisions in Nova Scotia may also have an effect on the broadcasting of committee proceedings. These decisions held that under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the broadcasting of legislative proceedings cannot be prohibited.(5) This case appears to

---

(5) *New Brunswick Broadcasting Co.* v. *Nova Scotia* (1990), 97 N.S.R. (2d) 365, [1991] N.S.J. No. 124.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

establish the right of the media to bring cameras into legislatures, and, by extension, committee proceedings. The implications of these decisions for the federal Parliament remain to be seen.

CONCLUSIONS

The broadcasting of the House of Commons performs an important function in enabling Canadians to see their elected representatives at work, and in making politicians accountable to their electors. Members of the House of Commons, the media, and the general public are now reasonably comfortable with the presence of broadcasting in the chamber, and the time is appropriate to consider changes. Greater flexibility in filming the proceedings in the House has been suggested as a means of better conveying the work and flavour of the House's proceedings. It remains to be seen how broadcasting of committee proceedings will develop: whether this might involve gavel-to-gavel coverage, or simply granting of access to the electronic media, remains to be determined (as do the terms of any such coverage). All these proposals are designed to enhance the openness of the system, and the public's access to parliamentary proceedings.

Television and radio are pervasive influences in our society, and legislatures cannot remain immune. The challenge is to use the electronic media so as to exploit the opportunities they offer, without compromising the integrity of Parliament. This seems to have been largely achieved in the Canadian House of Commons; indeed, the recommendations of the Standing Committee on Elections, Privileges, Procedure and Private Members' Business were intended to build on what has been accomplished to date. As experience accumulates, and technology develops, still further re-evaluation and review of the broadcasting of House of Commons proceedings will be necessary, for this is an ongoing exercise.

BIBLIOGRAPHY

Library of Parliament. Bibliography No. 175, *Broadcasting of Parliamentary Proceedings*.

Étude générale BP-242F

LA TÉLÉVISION À LA CHAMBRE DES COMMUNES

James R. Robertson
Division du droit et du gouvernement

Mars 1990
Révisé en mai 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-2/242-1991F
0-660-93347-0

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA TÉLÉVISION À LA CHAMBRE DES COMMUNES

INTRODUCTION

La diffusion des délibérations de la Chambre des communes du Canada a débuté à l'automne de 1977 après des années d'étude et de débats. À ce moment-là, la Chambre des communes du Canada était un pionnier dans ce domaine puisque très peu de parlements permettaient alors aux caméras de filmer leurs délibérations sauf en des occasions spéciales. L'idée d'une couverture intégrale était quelque chose d'unique.

Aujourd'hui, les parlements de plus de 80 pays autorisent une certaine forme de radiodiffusion de leurs débats(1). La réussite de l'expérience canadienne a donné à d'autres assemblées législatives l'idée de permettre la diffusion en s'inspirant du modèle de la Chambre des communes. Cependant, bon nombre de ces assemblées législatives sont allées plus loin que le Parlement canadien, soit à cause de ce que leur a appris l'expérience canadienne, soit parce que leurs traditions, leurs préoccupations ou leurs priorités sont différentes. En comparaison, le modèle de diffusion des délibérations de la Chambre des communes du Canada paraît maintenant quelque peu étroit et guindé.

En 1989, la diffusion des délibérations de la Chambre des communes du Canada a fait l'objet d'un examen en profondeur. L'industrie canadienne de la câblodistribution et la Société Radio-Canada avaient conjointement proposé la création d'une nouvelle chaîne d'affaires publiques qui porterait le nom de CPaC. Cette chaîne spécialisée de transmission par câble remplacerait la chaîne parlementaire actuelle et diffuserait à la fois les délibérations de la Chambre des communes et celles des comités, si cela était possible. Le reste du temps d'antenne

---

(1) Voir Union interparlementaire, *Les Parlements dans le monde*, 2e édition, Bruxelles, 1986, tableau 27, "Retransmission des débats parlementaires, p. 926-951.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(qui n'est pas utilisé actuellement) serait occupé par une programmation d'affaires publiques comme les délibérations des assemblées législatives provinciales et de leurs comités, les travaux des commissions royales et des enquêtes judiciaires, des tribunes téléphoniques et ainsi de suite. En rapport avec cette demande de licence, le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés de la Chambre des communes a entrepris une étude importante sur la diffusion des délibérations du Parlement. Dans son rapport, *Pleins feux sur les travaux de la Chambre*, qui a été déposé à la fin de décembre 1989, il recommande que la demande concernant la chaîne CPaC soit acceptée telle quelle, que les règles de diffusion des délibérations de la Chambre des communes soient assouplies et que les médias électroniques soient autorisés à diffuser les délibérations des comités.

Les travaux du Comité permanent ont incité les députés, les médias et le grand public à réévaluer le rôle et le but de la diffusion des délibérations parlementaires. Bien qu'une faible minorité, dont certains députés, s'oppose encore à la présence des caméras de télévision dans la Chambre, la plupart des Canadiens acceptent cette présence comme un service important et fort souhaitable, sinon comme un droit. L'idée que la télédiffusion des délibérations de la Chambre des communes puisse cesser n'est tout probablement pas acceptable politiquement. Étant donné les attentes du public, le désir d'une plus grande transparence de la part du gouvernement et le rôle important que joue la télévision dans la vie politique moderne, il est tout simplement impossible d'envisager que cette télédiffusion puisse prendre fin.

La télévision est considérée aujourd'hui comme une partie nécessaire et essentielle de la Chambre des communes. Dans le présent document, on examine, entre autres, le processus qui a permis à ce changement énorme de se produire sur une aussi courte période ainsi que les changements qu'il a provoqués à la Chambre des communes et dans la perception que les Canadiens ont de leurs représentants élus. On s'y attarde aussi sur certains défis que réserve l'avenir.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA MISE SUR PIED DE LA DIFFUSION DES DÉLIBÉRATIONS À LA RADIO ET À LA TÉLÉVISION

La question générale de la diffusion, à la radio et à la télévision, des travaux de la Chambre des communes a été renvoyée au Comité permanent de la procédure et de l'organisation en 1970, à la suite des débats tenus à la Chambre en 1967 et 1969. Le rapport du Comité fut déposé le 30 juin 1972. Il était complet, mais quelque peu prudent; le Comité présentait en résumé les arguments pour et contre la télédiffusion des débats de la Chambre des communes et de ses comités et précisait les diverses possibilités ainsi que les limites inhérentes à chacune. La solution retenue par le Comité relativement à la télédiffusion des délibérations parlementaires fut celle d'un "hansard électronique"; pour les membres du Comité, la diffusion des délibérations à la radio et à la télévision ne devait pas s'apparenter à une couverture journalistique, mais être plutôt un rapport fidèle des travaux et débats de la Chambre comme l'est le compte rendu officiel des débats ou hansard. Cette recommandation fondamentale du Comité de la procédure et de l'organisation a été la pierre angulaire de toutes les décisions ultérieures concernant les activités de diffusion des délibérations de la Chambre des communes.

Les élections générales fédérales de 1972 eurent lieu avant l'examen et la mise en oeuvre des recommandations du rapport du Comité permanent de la procédure et de l'organisation. À la suite des élections, la Société Radio-Canada fit une étude de faisabilité. Finalement, le gouvernement présenta une motion à la Chambre le 24 janvier 1977. Après avoir été quelque peu modifiée, la motion proposait essentiellement que soit approuvée la diffusion, à la radio et à la télévision, des délibérations de la Chambre des communes et de ses comités, selon les principes régissant la publication du hansard, et la création, sous l'autorité du Président de la Chambre des communes, d'un comité spécial chargé de superviser la mise en place de ce système de diffusion. La motion fut adoptée le 25 janvier 1977 sans vote inscrit, et le comité spécial commença ses travaux.

Dès le départ, fut prise la décision cruciale de confier à la Chambre le contrôle du système et de placer ce contrôle sous la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

surveillance immédiate du Président de la Chambre, qui l'exercerait au nom de tous les députés. La mise en place du système eut lieu pendant les vacances parlementaires de l'été 1977 de façon que la diffusion puisse commencer à la reprise des travaux parlementaires à la fin d'octobre. Comme il y avait peu de précédents, le Comité spécial fut chargé de prendre les décisions voulues concernant l'installation des caméras, l'éclairage et d'autres questions connexes.

Les députés se préoccupaient de l'effet que la télévision aurait sur les délibérations de la Chambre; on craignait, par exemple, que les bandes magnétiques puissent être utilisées hors contexte pour embarrasser un député ou mal présenter ce qui s'était passé à la Chambre.

Au début, les lignes directrices qui furent données au personnel au sujet des prises de vue et de tous les autres aspects de la télédiffusion des débats étaient orales et plutôt vagues, et ne comportaient aucune restriction. Des problèmes eurent tôt fait de se poser; comme John Fraser, l'actuel Président de la Chambre, l'a un jour expliqué, "les directeurs voyaient les délibérations avec les yeux de professionnels chevronnés, formés à la production d'émissions télévisées de qualité. Tout comme ceux de Foster Hewitt de *Hockey Night in Canada*, leurs yeux suivaient le disque, une façon de faire qui ne convient pas bien aux députés, surtout quand c'est l'équipe rivale qui marque un but." En conséquence, le Président fut inondé de plaintes provenant de députés des deux côtés de la Chambre.

L'expérience a entraîné une série de changements qui, bien qu'ils soient chacun assez peu importants, n'en ont pas moins tous ensemble créé un modèle de diffusion très strict. En particulier, les prises de vue des députés sont généralement limitées au torse et à la tête et les caméras se guident sur le Président, ne montrant que les personnes auxquelles il a officiellement donné la parole et revenant à lui en tout autre temps.

La diffusion des débats parlementaires a pour objectif principal de permettre aux auditeurs et aux spectateurs d'acquérir une expérience de première main du Parlement à l'oeuvre, par opposition à ce qu'ils apprendraient autrement par les bulletins de nouvelles et les commentaires des journalistes. Traditionnellement, les débats

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

parlementaires ont été ouverts au grand public, mais les Canadiens ont pour la plupart rarement l'occasion de s'asseoir dans les tribunes et d'observer les débats en direct; la diffusion à la radio et à la télévision met les débats du Parlement à la portée de beaucoup plus de gens.

Au Canada, la diffusion des délibérations de la Chambre des communes a été bien servie par un vaste réseau de câblodistribution. La Société Radio-Canada reçoit le signal de la Chambre des communes et voit à ce qu'il soit diffusé par satellite d'un bout à l'autre du pays aux câblodistributeurs et aux propriétaires d'une antenne parabolique. À leur tour, les sociétés de câblodistribution mettent la chaîne parlementaire à la disposition de leurs abonnés en l'incluant dans le service de base du câble. Comme un très grand nombre de foyers canadiens sont abonnés au câble, c'est là un moyen extrêmement efficient et efficace de rendre les délibérations de la Chambre des communes accessibles à la plupart des Canadiens.

C'est ainsi que la plupart des Canadiens ont la possibilité de regarder les délibérations de la Chambre des communes telles qu'elles se déroulent. Un groupe restreint, mais fidèle, de téléspectateurs regardent les débats de façon régulière. D'autres le font occasionnellement ou regardent les débats qui les intéressent à un titre particulier.

L'EFFET DE LA DIFFUSION DES DÉLIBÉRATIONS SUR LA CHAMBRE DES COMMUNES

Les politiciens ont généralement accueilli avec prudence les propositions ayant pour objet la diffusion des délibérations parlementaires. L'importance énorme de la télévision dans notre système politique est un phénomène relativement récent. Au début des années 70, beaucoup de politiciens n'appréciaient pas ou ne voulaient pas favoriser le rôle joué par les médias électroniques. Beaucoup de députés n'étaient pas convaincus que le statut du Parlement serait rehaussé par la diffusion de ses débats. On craignait aussi que la télédiffusion n'ait pour effet ultime de faire paraître affectées et banales les délibérations du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Parlement, qu'elle nuise aux procédures et aux délibérations de la Chambre et qu'elle amène les députés à poser pour les caméras.

Par exemple, dans un article paru en 1973, un journaliste traitait de l'examen d'un certain nombre de questions relatives à la diffusion des débats du Parlement, soit l'effet banalisant de la télévision, les distractions visuelles qu'entraînerait celle-ci et la façon dont elle déformerait la réalité, les répercussions de la diffusion des délibérations sur la question du français et de l'anglais et l'opinion de Marshall McLuhan selon laquelle la télévision réussirait à faire comprendre jusqu'à quel point le Parlement était désuet. Comme le notait l'auteur de l'article, on avait rarement abordé les questions fondamentales, à savoir si la télévision et les délibérations du Parlement pouvaient aller de pair : "La nature de la télévision en tant que moyen de communication est-elle compatible avec la nature du Parlement en tant qu'institution? La couverture télévisée des délibérations Communes aidera-t-elle le peuple à comprendre la politique canadienne et à y participer ou l'en empêchera-t-elle?"(2)

L'expérience que la Chambre des communes canadienne a de la télévision depuis 1977 ainsi que celle d'autres gouvernements peuvent permettre en partie de répondre à ces questions, quoique peu d'études empiriques ou d'autres analyses aient été effectuées jusqu'à maintenant.

Bien des Canadiens trouvent à redire sur les politiciens et n'aiment pas ce qu'ils voient à la télévision. Maintes et maintes fois, les gens critiquent la puérilité ou le manque d'à propos des politiciens ainsi que leur comportement à la Chambre des communes. Bien des téléspectateurs sont parfaitement conscients des tactiques employées par les députés, comme celle de se grouper derrière un intervenant pour faire croire que la Chambre est pleine, et ils estiment qu'un tel comportement est puéril. Il est difficile de dire si les attitudes du public à l'égard des politiciens fédéraux et du Parlement ont été exacerbées par la présence de la télévision. Il se peut que les critiques que le public exprime soit

---

(2) Peter W. Johansen, "Televising Parliament: What the Commons Report Left Out," *Revue d'études canadiennes*, novembre 1973, vol. VIII, n° 4, p. 39-51, aux p. 40-41 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plutôt attribuables au cynisme général que les gens éprouvent à l'égard de leurs dirigeants politiques. Cependant, devant la perspective de voir disparaître la chaîne parlementaire, beaucoup de Canadiens réagissent avec force et affirment qu'il est extrêmement important qu'ils puissent suivre les délibérations.

La diffusion des délibérations a influé sur la Chambre des communes de diverses façons. Alistair Fraser, qui était greffier de la Chambre des communes au moment où la télévision y fut introduite, a conclu un article en notant que bien des difficultés qui avaient été prévues ne se sont pas présentées ou se sont révélées moins redoutables qu'on ne l'avait craint. "L'inquiétude à la pensée qu'il puisse y avoir une ruée de prima donna anxieuses de s'emparer de la parole n'était pas justifiée. Les discours sont restés passablement ce qu'ils étaient -- ni plus brillants ni plus ennuyeux. Les présences à la Chambre n'ont ni augmenté ni diminué. En général, la situation est largement restée ce qu'elle était"(3). James Jerome, le Président de la Chambre à l'époque de l'introduction de la télédiffusion, s'est fait l'écho de cette opinion; le 29 janvier 1978, peu après l'introduction de la télévision, il affirmait devant le personnel du comité du règlement de la chambre des représentants des États-Unis, qu'à son avis, la télévision n'avait pas considérablement changé la Chambre des communes. "Je dis à ceux qui entretiennent des craintes sur l'influence qu'elle (la télévision) pourrait avoir qu'ils peuvent se détendre un peu, parce que la présence des caméras ne change pas la Chambre ou ses travaux de façon très importante". Il était toutefois conscient de certains changements :

> Je constate certains changements de style, mais je pense qu'il s'agit là de quelque chose de tout à fait naturel [...] Des députés essaient d'adapter le style de leurs interventions quand ils posent des questions ou qu'ils y répondent afin d'être plus efficaces à la télévision. Mais je pense que cela était à prévoir et qu'à tout prendre, il s'agit probablement d'un changement pour le mieux. Sur le plan du comportement

---

(3) Alistair Fraser, "Televising the Canadian House of Commons", *The Table*, 1979, vol. XLVII, p. 66-71, à la p. 70 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> général et du décorum, il est trop tôt pour noter des changements en ce sens(4).

Au cours de son témoignage d'octobre 1989 devant le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés, M. Pat Nowlan a fait observer qu'il n'était pas déçu de la télévision et qu'elle avait nettement amélioré le décorum de la Chambre.

Certains changements ont été relativement peu importants. Selon certains, la tenue vestimentaire des députés s'est améliorée et certaines couleurs et certains vêtements (comme les chemises bleues) sont populaires parce qu'ils "passent bien" à la télévision. La vieille habitude de taper sur les pupitres a été remplacée par les applaudissements, qui font plus distingué (et sont plus photogéniques). Les députés sont portés à se grouper autour de la personne qui parle afin de donner l'impression que la Chambre est pleine; les députés doivent aussi veiller à ne pas s'assoupir, à ce que leur visage n'exprime rien de fâcheux, ou à ne pas s'enfouir la tête dans un journal s'ils se trouvent près de quelqu'un qui prend la parole.

Bien des gens attribuent à l'introduction de la télévision l'importance accrue (et injustifiée, selon certains) de la période des questions. Ils estiment que le besoin continuel d'un "vidéo clip" de 15 secondes ou d'une parcelle de trame sonore et que le contexte théâtral qu'offre la période des questions ont augmenté la visibilité de celle-ci bien au-delà de sa valeur. Il n'est pas entièrement assuré que ces critiques sont fondées. La période des questions reçoit en général une attention considérable, qu'elle soit télévisée ou non : elle porte sur des questions d'actualité, constitue une sorte de dialogue plutôt qu'un long discours, et elle constitue du bon théâtre politique. Cette période est aussi le seul moment de la journée où la Chambre est remplie et où les chefs des partis sont présents. De plus, la plupart des téléspectateurs qui ne regardent qu'une partie des délibérations de la Chambre vont allumer leur poste pour la période des questions.

---

(4) *Ibid.*, p. 71 (traduction).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il faut cependant faire observer que la diffusion des débats du Parlement a grandement aidé les médias à recueillir des nouvelles. Avant l'introduction de la télévision, les journalistes comptaient sur le fait que les députés répéteraient leurs discours ou leurs commentaires à l'extérieur de la Chambre pour rédiger la plupart de leurs bulletins de nouvelles. Aujourd'hui, il y a beaucoup plus de chances que ce soient les "audio-vidéo clips" réels de la période des questions ou des débats qui seront utilisés dans les bulletins de nouvelles.

L'AVENIR DE LA DIFFUSION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Comme on l'a mentionné plus haut, la proposition de création de la chaîne CPaC présentée par l'industrie canadienne de la câblodistribution et Radio-Canada a eu pour effet de hâter l'examen en profondeur de la diffusion des délibérations de la Chambre des communes. Après douze années de diffusion, il était opportun et nécessaire de réévaluer l'expérience et d'étudier les possibilités de changement.

Le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés a consacré neuf mois, en 1989, à étudier l'ensemble de la question de la diffusion des débats de la Chambre des communes. Il a entendu de nombreux témoins, a procédé à un grand nombre de consultations et s'est rendu à Washington et à Toronto pour examiner les opérations de diffusion des délibérations du Congrès des États-Unis et de celles de l'Assemblée législative de l'Ontario. Il a publié deux rapports provisoires et a déposé son rapport final en décembre 1989.

Un certain nombre de questions importantes ont été établies au cours des délibérations du Comité. L'une d'elles concernait les restrictions sur les angles de la caméra et les prises de vue. Alors que certains observateurs ont fermement soutenu le maintien d'un "hansard électronique", d'autres ont fait valoir qu'une approche plus souple s'imposait. On peut affirmer sans craindre de se tromper qu'en 1977, les députés n'auraient pas consenti à l'introduction de la télévision sans les garanties propres à la formule du "hansard électronique". Ces derniers

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

craignaient que le braquage des caméras de télévision sur des sièges vides ou sur des députés se trouvant dans une situation peu flatteuse ne donne pas au public une perception exacte ou positive de la Chambre. Dès 1979 toutefois, des pressions furent exercées, particulièrement par les diffuseurs, pour que soit adopté un type de couverture plus libre et plus décontracté, comportant plus de vues d'ensemble et d'autres angles de la caméra.

Selon les critiques, les lignes directrices et les politiques plutôt strictes qui régissent la diffusion des délibérations parlementaires -- quoique similaires à celles qui régissent le hansard -- ont eu pour effet de rendre cette dernière aride et de lui donner une allure guindée. Les limites de l'approche actuelle sont évidentes : il est impossible de transmettre une bonne partie de l'action dramatique et de l'atmosphère de la Chambre et de montrer au public de nombreux événements présentant un grand intérêt. Par contre, les délibérations de la Chambre des communes ne sont pas un divertissement et elles ne sont pas mises en scène dans l'intérêt des téléspectateurs. Tant les tenants du "hansard électronique" que ceux du document orienté vers les nouvelles -- soit les deux approches de base -- disposent de solides arguments. Il pourrait toutefois être possible d'en arriver à un certain compromis, c'est-à-dire assouplir les restrictions actuelles sans renoncer à l'aspect sérieux de la télédiffusion.

Dans son rapport de décembre 1989, le Comité permanent conclut que les lignes directrices actuelles concernant la télédiffusion des délibérations de la Chambre des communes sont inutilement rigoureuses. Il estime qu'aussi longtemps que la télévision ne gêne pas les délibérations ou ne dénature pas la réalité, il n'y a aucune raison valable de restreindre le jeu des caméras. Toutefois, le Comité recommande qu'au lieu d'essayer de formuler des règles ou des politiques détaillées, on délègue la responsabilité de la télédiffusion aux réalisateurs ou aux directeurs de la programmation. En leur qualité de professionnels, ces derniers devraient normalement faire preuve de jugement lorsqu'ils décident de l'angle de la caméra ou des prises de vue qui conviennent le mieux. Leur tâche serait, comme l'a indiqué le Comité, de rendre fidèlement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'atmosphère qui règne à la Chambre et de s'assurer que la télévision projette une image de la Chambre qui soit juste et empreinte de dignité.

Il a été signalé que des angles de la caméra et des prises de vue plus créatifs pourraient être utilisés de façon très efficace. Les téléspectateurs pourraient trouver beaucoup plus d'intérêt aux délibérations si certaines techniques étaient utilisées. Toutes ne seront pas indiquées ou possibles, mais elles devraient faire l'objet d'un examen. Par exemple, les écrans à deux volets, les prises de vue au grand angle et par-dessus l'épaule ou les plans de réaction pourraient être utilement employés en certains cas. Il faut toutefois reconnaître que le jeu des différents angles de la caméra n'a à la Chambre que des possibilités limitées. Une certaine souplesse dans les prises de vue peut servir à faire voir le contexte comme, par exemple, la place où un député siège par rapport aux autres. D'autres techniques telles que l'écran à deux volets sont de par leur nature même d'un emploi très difficile et sont de fait rarement utilisées même dans les assemblées législatives qui les permettent.

Il faut noter que le Comité permanent avait prévu que le directeur de la programmation et les réalisateurs relèveraient du Président et seraient assujettis à la direction et à la supervision générales d'un comité de la Chambre des communes (et, par son entremise, à l'ensemble de la Chambre). De cette façon, la Chambre continuerait à contrôler la diffusion de ses délibérations.

Le Comité permanent a traité d'une autre question, à savoir la diffusion des délibérations des comités. Une bonne partie du travail des parlementaires se fait en comité, et l'importance des comités s'est considérablement accrue à la suite de la réforme des procédures recommandée par le député McGrath dans son rapport de 1985.

Fait intéressant, la motion adoptée en 1977 par la Chambre des communes concernant la diffusion des délibérations prévoyait la couverture des travaux des comités par la radio et la télévision. Le comité spécial établi pour surveiller l'introduction de la diffusion fit toutefois franchement remarquer dans l'un de ses rapports que l'idée d'un "hansard électronique" pourrait ne pas pouvoir s'appliquer aux comités. Il

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en arriva à la conclusion qu'il serait contraire au règlement de la Chambre d'entreprendre de couvrir les travaux d'un comité avant que la question n'ait été examinée par le comité spécial et que celui-ci n'ait donné son autorisation. On fit observer qu'il y avait aussi le problème du choix vu que beaucoup de séances de comité ont lieu en même temps.

L'idée de télédiffuser les séances des comités a semblé disparaître pendant quelque temps, mais elle a refait surface au cours des dernières années. Depuis 1977, la Chambre des communes a permis la télédiffusion des travaux de plusieurs comités, mais l'autorisation a été donnée cas par cas. C'est ainsi que les délibérations du Comité mixte spécial de la Constitution du Canada tenues en 1982, celles du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes sur l'Accord constitutionnel de 1987, les audiences tenues en 1989 par le Comité permanent des finances sur le projet de taxe sur les produits et services, et les audiences tenues en 1989 par le Comité permanent des communications et de la culture au sujet de certaines nominations par décret à plusieurs organismes culturels ont toutes été télédiffusées. Dans tous ces cas, il a fallu une permission spéciale de la Chambre pour que les caméras soient admises dans les salles des comités. Comme le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés l'a fait remarquer, ces expériences ont généralement été reçues favorablement; les journalistes et les Canadiens ordinaires ont exprimé leur satisfaction d'avoir pu avoir accès, de façon électronique, aux audiences de ces comités. Les politiciens touchés ont été eux aussi favorablement impressionnés et d'autres permissions en vue de la télédiffusion des travaux de comités ont été demandées.

Le Comité permanent a recommandé que chaque comité de la Chambre des Communes puisse déterminer laquelle ou lesquelles de ses séances seront ouvertes aux médias électroniques; chaque comité pourrait imposer les conditions qu'il juge nécessaires pour que le décorum soit maintenu pendant la séance. L'emploi de caméras fixes et l'utilisation de l'éclairage et du système audio déjà en place pourraient être imposés et des lignes directrices portant sur d'autres points, être établies de façon que l'esprit d'un "hansard électronique" soit respecté et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

délibérations, perturbées le moins possible. De telles lignes directrices ont eu du succès dans d'autres gouvernements où les séances des comités législatifs sont télédiffusées, et elles ont été appliquées à la télédiffusion des audiences des commissions royales et des enquêtes judiciaires. Ce sont en fait les journalistes eux-mêmes qui ont proposé que des lignes directrices raisonnables soient imposées.

Les comités accomplissent un travail très important et le Comité permanent a trouvé regrettable que les Canadiens soient privés de l'occasion d'en prendre conscience. Si la Chambre des communes est elle-même souvent vide, c'est en partie parce que les députés se trouvent à des séances des comités, si bien que c'est seulement si tant les délibérations de la Chambre que celles des comités sont télédiffusées que les Canadiens auront une vue d'ensemble des activités parlementaires. Il a été mentionné que si les médias accordent tant d'importance à la période des questions, c'est en partie parce que les autres activités parlementaires, en particulier les travaux des comités, ne peuvent être radiodiffusées.

En règle générale, les séances des comités ont un caractère assez simple et collégial, et certains craignent que cette atmosphère ne change si les caméras sont admises. Mais le Comité permanent a jugé de telles craintes sans fondement en s'appuyant sur l'expérience acquise ailleurs. En règle générale, ce sont les ministres et quelques députés qui prennent part à la période des questions et aux autres délibérations de la Chambre; la télédiffusion des travaux des comités permettrait aux Canadiens de voir les députés ordinaires à l'oeuvre.

Fait intéressant : au Congrès américain et dans d'autres corps législatifs, la diffusion des séances des comités a été permise longtemps avant celle des délibérations de l'assemblée législative. La presse écrite a le droit d'assister aux séances publiques, de prendre des notes et de rendre compte de ce qui se dit ou se fait. Comme le Comité permanent l'a fait remarquer dans son rapport : "En toute justice, les médias électroniques devraient, soutient-on, avoir le droit d'utiliser les outils de leur métier."

Outre qu'elle aiderait la presse à recueillir de l'information, la télédiffusion des séances des comités permettrait aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canadiens de suivre l'évolution de questions ou de préoccupations précises; une bonne partie du travail accompli par les comités ne fait pas l'objet de comptes rendus substantiels ou encore est résumée et filtrée par les médias. Selon la proposition de création d'une CPaC, il y aurait couverture intégrale par la télévision des séances d'un certain nombre de comités choisis, un peu comme c'est le cas de la chaîne américaine C-SPAN, qui télédiffuse les travaux des comités du Congrès. Le Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés a suggéré, si les crédits nécessaires sont disponibles, que deux salles de comité soient équipées pour la télédiffusion. Les séances des comités qui se tiendraient dans ces salles seraient télédiffusées dans le cadre de la programmation de la CPaC. Le Comité a estimé que les présidents des comités pourraient régler la question du choix des comités et fixer l'horaire de la télédiffusion de leurs séances, mais que s'ils n'y parvenaient pas, un comité de députés pourrait servir d'arbitre.

FAITS NOUVEAUX

La Chambre des communes a rejeté le rapport du Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés en dépit de l'approbation d'une motion sanctionnant en principe la proposition de création de la chaîne CPaC. Dans l'intervalle, le Comité permanent (rebaptisé le Comité permanent des privilèges et des élections) a déposé un certain nombre de rapports sur diverses améliorations à apporter à la chaîne parlementaire, y compris la rediffusion quotidienne des travaux de la Chambre des communes en vue d'augmenter le nombre de téléspectateurs, la télédiffusion de vidéos d'information et la communication de renseignements sur les comités parlementaires. Nombre de ces propositions ont reçu l'aval de la Chambre et ont été mises à l'essai de façon temporaire.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes a reporté à quelques reprises l'audience sur la demande de création de la CPaC. Lorsqu'est venu le temps du renouvellement des licences de la Société Radio-Canada, le CRTC a déclaré qu'il voulait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

examiner, à l'intérieur d'un délai de six mois, la proposition de création de la CPaC ou une nouvelle demande de la Société Radio-Canada.

Le 29 novembre 1990, toutefois, le président de la Société Radio-Canada, M. Gérard Veilleux, a fait savoir aux membres du Comité permanent des privilèges et des élections qu'étant donné les compressions budgétaires, il recommanderait au conseil d'administration de la Société Radio-Canada de cesser de financer la chaîne parlementaire à compter du 1er avril 1991, soit au début du nouvel exercice. Le 5 décembre 1990, la SRC a annoncé diverses compressions et fermetures. Le communiqué mentionnait entre autres ce qui suit: "La Société a également indiqué au gouvernement qu'elle n'est plus en mesure d'assumer le coût d'exploitation des chaînes parlementaires en français et en anglais. Le gouvernement consultera le Président de la Chambre des communes et étudiera des moyens de maintenir ce service."

Par la suite, le Bureau de régie interne de la Chambre des communes s'est penché sur un certain nombre d'options qui permettraient de continuer à diffuser les travaux parlementaires. En mars 1991, le Bureau a publié un appel d'offres afin de déterminer si d'autres parties étaient intéressées à exploiter un réseau national de transmission par satellite pour la télédiffusion journalière des débats de la Chambre des communes. Il s'est alors dit intéressé à ce qu'on lui fasse des propositions pour chacune des possibilités suivantes: le continuation d'un service similaire à celui qui est offert actuellement, une réduction du service et une version améliorée du service actuel. Selon le Bureau "un service réduit pourrait se fonder sur une approche plus économique de la prestation du service, par exemple par l'utilisation d'un seul transpondeur. Un service amélioré pourrait comporter la diffusion d'émissions d'intérêt public apolitiques quand la Chambre ne siège pas."

Le Bureau de régie interne avait fixé le 1er mai comme délai pour le dépôt des propositions. Il a signalé qu'il aiderait le mandataire de toute proposition retenue à préparer les soumissions nécessaires à l'obtention d'une licence de télédiffusion ainsi qu'à obtenir l'accès aux satellites transpondeurs.

Pour éviter toute interruption de la diffusion des travaux de la Chambre des communes, le Bureau a conclu un contrat d'un an avec la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SRC pour qu'elle continue d'offrir le service, et ce, à compter du 1er avril 1991. En vertu de la nouvelle entente, la Société Radio-Canada est tenue de transmettre par satellite les travaux de la Chambre au moyen d'un seul satellite transpondeur. Il sera ainsi possible de continuer à diffuser les délibérations en anglais et en français selon la langue parlée et avec l'interprétation gestuelle. Il n'y aura toutefois plus d'introductions télévisées. Ces changements à la présentation devraient entrer en vigueur au cours de l'été.

Cette entente provisoire permettra l'élaboration et l'approbation d'autres propositions. Le contrat conclu avec la SRC contient une disposition de retrait selon laquelle la Chambre des communes peut mettre fin à l'entente avec la Société en lui donnant un préavis de 90 jours.

Entre temps, la Chambre des communes a modifié son Règlement le 11 avril 1991. Celui-ci permet pour la première fois la diffusion des séances de comité. Les modifications apportées prévoient deux scénarios: la séance peut être filmée par le personnel de la Chambre et diffusée sur la chaîne parlementaire ou encore être filmée ou enregistrée par les médias électroniques à leurs propres fins.

En vertu du nouveau Règlement, un comité qui veut faire appel au Service de radio-télédiffusion pour diffuser ses séances devra d'abord obtenir le consentement de la Chambre comme cela se fait à l'heure actuelle. Un comité peut toutefois autoriser la présence des médias électroniques à ses séances sans obtenir au préalable le consentement de la Chambre. Le Comité permanent de la gestion de la Chambre établira, à titre expérimental, des principes directeurs régissant la diffusion des séances de comité par les médias. Une fois que la Chambre aura adopté ces derniers, tout comité pourra, si la majorité de ses membres y consentent, autoriser la radiodiffusion et la télédiffusion de ses délibérations.

Même si certains députés de l'opposition ont exprimé des inquiétudes à l'égard de cette règle au cours du débat sur le nouveau Règlement, cette dernière n'en respecte pas moins l'esprit de la recommandation du Comité permanent des privilèges et des élections. Comme l'appui et l'opposition à la radiodiffusion et à la télédiffusion des travaux des comités transcendent la discipline de parti, la décision dépendra en grande partie de la composition des divers comités.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Deux décisions rendues par des tribunaux de la Nouvelle-Écosse risquent également d'influer sur la diffusion des travaux des comités. Selon ces dernières, on ne peut, en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, interdire la radiodiffusion et la télédiffusion des travaux législatifs(5). Voilà qui semble établir le droit des médias à utiliser des caméras de télévision dans les assemblées législatives et, par extension, dans les salles de comité. Les répercussions de ces décisions pour le Parlement fédéral restent à déterminer.

CONCLUSION

La diffusion des délibérations de la Chambre des communes remplit une importante fonction, parce qu'elle permet aux Canadiens de voir leurs représentants élus au travail et rend les politiciens responsables devant leurs commettants. Les députés, les médias et le grand public acceptent maintenant raisonnablement bien la présence de la télévision à la Chambre, et le moment est indiqué pour songer à des changements. Il a été mentionné qu'une plus grande souplesse dans l'enregistrement des délibérations de la Chambre permettrait de mieux faire voir au public le travail et l'atmosphère des délibérations de celle-ci. Il reste à déterminer comment évoluera la télédiffusion des délibérations des comités: si cette réforme inclura la couverture intégrale ou simplement la permission d'admettre les médias électroniques aux séances des comités. Les conditions de toute couverture des séances des comités restent aussi à établir. Toutes ces propositions visent à faire en sorte que le système soit plus ouvert et à rendre les délibérations parlementaires plus accessibles au public.

La télévision et la radio influent de plus en plus sur notre société, et les assemblées législatives ne peuvent s'y soustraire. Le défi consiste à se servir des médias électroniques en sachant tirer parti des avantages qu'ils offrent sans compromettre l'intégrité du Parlement. Dans le cas de la Chambre des communes, le défi semble avoir été relevé avec

---

(5) *New Brunswick Broadcasting Co.* c. *Nova Scotia* (1990), 97 N.S.R. (2d) 365, [1991] N.S.J. n° 124.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

beaucoup de succès; en fait, les recommandations du Comité permanent des élections, des privilèges, de la procédure et des affaires émanant des députés visaient à élargir ce qui a été accompli jusqu'ici. À mesure qu'on acquerra de l'expérience et que la technologie évoluera, il faudra procéder à une autre réévaluation et à un autre examen de la radiodiffusion des délibérations parlementaires parce qu'il s'agit d'une activité continue.